

Uruguay+25

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 4

Recopilación de notas sobre
el rol y reforma del estado

Conrado Ramos Larraburu - Daniel Martínez F. Cue

Coordinación Proyecto Uruguay + 25: Leo Harari y Cecilia Alemany

Edición: Mario Mazzeo y Natalia Uval

Compilación: Mercedes Altuna y Carolina Quintana

Diseño: Diego García

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región. Sus proyectos son regionales e involucran permanentemente a investigadores/as de varios países de América del Sur.

La misión de la Red es contribuir al análisis y el debate socioeconómico regional identificando respuestas a los desafíos del desarrollo. Promueve, coordina y desarrolla estudios conjuntos desde una perspectiva independiente y rigurosa sobre la base de metodologías comunes desde una visión regional. Integra las dinámicas globales y analiza las lecciones aprendidas de otras experiencias y regiones, para atender las prioridades para el crecimiento inclusivo y sustentable en América del Sur.

Desde sus inicios, la Red ha tenido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá) y para la realización del Proyecto Uruguay + 25 contó también con el apoyo de otras instituciones tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial y la ANII.



www.redmercosur.org

Edificio Mercosur,

Luis Piera 1992, 3.er piso

Tel: (+598) 2410 1494

coordinación@redmercosur.org

11200, Montevideo – Uruguay

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias. La Fundación tiene dos ejes de acción:

La divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas clave del debate contemporáneo. Para cumplir con ese objetivo ha organizado el ciclo de conferencias Pensando el Futuro, la publicación Cuadernos de Astur y diversos talleres y encuentros, promoviendo el diálogo social. El segundo eje apunta al desarrollo de actividades dedicadas a atender a sectores vulnerables de la población. Para cumplir ese objetivo trabaja en la mejora de las condiciones de vida y de cuidados de los adultos mayores.

La fundación participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos, privilegiando la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales y locales.

Iturriaga 3379

11300 Montevideo

Tel: (+598) 2622 30 96

info@fundacionastur.org

www.fundacionastur.org

La serie de documentos de trabajo Uruguay + 25 compila los diferentes trabajos realizados en el marco del proyecto, liderado por Enrique V. Iglesias, desde la Fundación Astur y con la colaboración de la Red Sur. Esta es una iniciativa que recoge el espíritu de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que tuvo lugar hace 50 años, sentando las bases de la planificación para el desarrollo en el estado moderno uruguayo, y de una cultura de colaboración con técnicos de la región para analizar los desafíos nacionales con una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este proyecto fue llevar adelante un proceso de análisis, debate e identificación de propuestas de políticas para la agenda de futuro de Uruguay, en su dimensión nacional, considerando la dimensión regional e internacional de cara al desafío del desarrollo inclusivo y sostenible. Esta propuesta se basa en el entendimiento de que la sociedad uruguaya tendrá más oportunidades a futuro en la medida que las políticas y estrategias de desarrollo tengan un enfoque de mediano y largo plazo, y reflejen consensos nacionales reconociendo lecciones aprendidas en Uruguay, la región y el mundo.

El libro “Uruguay + 25. Documentos de investigación” es la obra colectiva producida en el marco del proyecto que compila las versiones resumidas de los aportes de treinta y nueve especialistas. A través de estos documentos de trabajo se dan a conocer las investigaciones de base de esos trabajos y otros estudios que se comisionaron en el marco del proyecto, así como notas de opinión.

Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Conrado Ramos Larraburu

Doctor en Ciencia Política de la J. W. Goethe Universität, Frankfurt am Main, Alemania. Profesor Adjunto del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Profesor visitante regular de la Ragnar Nurske School of Innovation and Governance, Tallin University of Technology, Estonia. Ex subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Daniel Martínez Cué

Sociólogo, especializado en desarrollo rural y en funcionamiento del mercado de trabajo. Ha sido director del Centro Nacional de Reforma Agraria en Perú, investigador del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en Panamá y funcionario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo del que se retiró en 2006 siendo Director Regional para las Américas.

Nota I. Documento de Trabajo para el Eje Reforma de Estado

Conrado Ramos Larraburu - (ICP-FCS-UdelaR)

1. Introducción

La Reforma del Estado debe ser conceptualizada para saber de qué estamos hablando. Una vez que conocemos sus componentes, que no pueden ser infinitos, debemos saber cuál es su cronograma, y cuánto es su costo fiscal.

La forma en que la Reforma de Estado debe ser comunicada es un aspecto fundamental, en el sentido de que debe constituir un corpus coherente, donde sus componentes adquieren sentido cuando se visualizan como parte de un todo, ya que si no se avanza coordinadamente es probable que se pierdan los logros conseguidos en alguno de esos componentes. Por ejemplo, no se puede pensar en avanzar en la lógica de la evaluación de políticas, si no se avanza en la capacitación del Servicio Civil.

En este documento tratamos de avanzar en su definición conceptual, ya que el cronograma y costo es un ejercicio que debe ser hecho por un equipo que acceda a la información de la que dispone el gobierno, y esté en condiciones de producir la que resulte faltante.

2 .Niveles

2.1 Nivel macro

En esta discusión es necesario distinguir claramente la Reforma de Estado tratada desde una perspectiva macro, de una meso o micro.

Desde la perspectiva macro, tiene que ver con las reformas destinadas a moldear el aparato estatal para que sirva a las necesidades de un modelo determinado de desarrollo.

Desde una perspectiva desarrollista cepalina esto tiene significados particulares, ya que se trata de desarrollar capacidades estatales propias de un Estado de Bienestar que logra cohesión social e integración política, limitando progresivamente los efectos de exclusión social que produce el proceso de acumulación capitalista de una economía globalizada.

Esto significa, por un lado, rediseñar la vieja matriz corporativa de políticas sociales de manera que las nuevas estructuras de riesgos tengan respuesta adecuada en un diseño institucional que las enfrente. Por otro lado, y como consecuencia de este rediseño en la matriz de políticas sociales, implica la generación de trabajo calificado, que esté en condiciones de insertarse en un modelo de producción que se incorpore a las cadenas globalizadas, generando valor agregado e incorporando innovación tecnológica.

La generación de capacidades estatales debe tener expresión en sus funciones de:

- Inserción internacional, a través de su política exterior y política cambiaria.
- Relación con agentes domésticos, es decir, relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, expresadas en acuerdos neocorporativos con empresarios y sindicatos (por ejemplo, negociación colectiva), promoción de programas de *welfare* económico que subsidien rentas solo a mediano plazo y en cadenas con alto potencial de desarrollo, rol de las empresas públicas (promoviendo eficiencia social pero evitando fenómenos de *crowding out*¹, modificaciones al Derecho Público), fortalecimiento de la ONG, etc.
- Matriz de protección social, reforma de la seguridad social, reforma educativa, dar cuenta del debate universalización vs focalización, etc.
- Pacto fiscal que articule un sistema tributario progresivo con un sistema de egresos de alto impacto en materia de cohesión social.

2.2 Nivel meso

- Para ello es indispensable no sólo la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo (podría ser CIDE+50), sino un pacto social al estilo de los ensayados en países como Irlanda (fundamental para hacer frente a la crisis de su modelo).
- Reforzar y crear mecanismos de participación social en el diseño de políticas y temáticas relacionadas al acceso a la información pública.
- Es indispensable también avanzar en un rediseño institucional del aparato de Estado que estimule la coordinación y coherencia de políticas públicas, a través de agencias centrales potentes (Ministerio de Presidencia, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas -MEF-, Oficina Nacional de Servicio Civil -ONSC-), el reforzamiento de los ámbitos transversales de formulación de políticas (Gabinetes Ministeriales), y las agencias implementadoras de políticas (Agencia Nacional de Investigación e Innovación, entre otras).
- El reforzamiento de los núcleos institucionales encargados de formulación y regulación de políticas públicas (Administración Central y Agencias Reguladoras).

2.3 Nivel micro

Este nivel está referido a la “modernización de la gestión pública”, que constituye los músculos y las venas de la osamenta institucional. Obviamente la gestión pública no debe ser entendida como un ámbito en el que se impone un paradigma de gestión con validez universal y desprovista de opciones políticas. El paradigma de gestión que se lleve adelante estará al servicio del modelo de desarrollo propuesto, y los diseños institucio-

1. Desplazamiento de la inversión privada por la pública.

nales resultantes deberán hacer frente a los problemas concretos que se quieran resolver.

Las soluciones de gestión serán diferentes según el ámbito en el que se promuevan, y según estos ámbitos y estos problemas, las estrategias de gestión tendrán una combinación de valores administrativos distinta. En algunas áreas los valores asociados a las garantías del Estado de Derecho serán prioritarias, mientras que en otras áreas, donde el Estado de Derecho no está en cuestión, podrán buscarse soluciones más flexibles de gestión que tiendan a combinar las garantías jurídicas con los valores relacionados a la eficiencia empresarial.

En este nivel, las estrategias de modernización que se vienen planteando a nivel nacional e internacional pueden ser agrupadas en tres grandes áreas, relacionadas entre sí: 1. la gestión de los recursos humanos del sector público; 2. el desarrollo de una lógica de gestión basada en la evaluación de los resultados (*steering by results*); y 3. el acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía.

3. La modernización de la gestión pública

3.1. La reforma del Servicio Civil y la necesidad de un nuevo pacto entre políticos y burócratas

Esta reforma, debido a su complejidad, sensibilidad política y costos financieros, debe ser encarada como un proceso de mediano y largo plazo, sabiendo que los réditos políticos son escasos y los costos asociados altos y concentrados.

El principio angular de esta reforma está marcado por la propia Carta Iberoamericana de la Función Pública, con el lema: mérito con flexibilidad. Esto significa la revalorización de la carrera administrativa sobre bases meritocráticas, con componentes de flexibilidad que la hagan funcional al modelo de gestión pública que se quiere promover.

El sistema tradicional de carrera administrativa en el Uruguay no ha funcionado en la práctica debido a la existencia de mecanismos informales de gestión humana y remuneraciones asociadas. Esto expresa un no respeto por la legalidad existente anclada, por un lado, en tradiciones político clientelares del sistema político uruguayo, y por otro lado, por una falta de adecuación del sistema normativo a las necesidades de gestión de un Estado moderno.

Es necesario entonces pensar una reforma del Servicio Civil que modifique los Estatutos de carrera administrativa, apoyado en un nuevo pacto entre políticos y burócratas que le dé sustento político a esa nueva realidad jurídica. De lo contrario la reforma jurídica volverá a ser letra muerta. En ese pacto, los políticos conceden ciertos derechos a la burocracia de carrera (relativa estabilidad en el empleo, un sistema de remuneraciones adecuado a las tareas que se desempeñan, protecciones jurídicas contra arbitrariedades que afectan el desarrollo profesional, filtración de informa-

ción en caso de que el funcionario detecte irregularidades y no sean atendidas por sus superiores, etc.), a cambio de lealtad al gobierno de turno y sus objetivos de política (lo que no es lo mismo que apoyo político partidario). Ese es el sentido de la creación de los Servicios Civiles.

Para que este pacto resulte, los partidos políticos en Uruguay deben dejar de considerar a la burocracia establecida como enemigos potenciales designados por partidos de oposición, o por anteriores autoridades políticas del propio partido de gobierno. Esto daría pie a limitar la discrecionalidad con que las autoridades políticas designan los puestos de la Alta Burocracia (jefes de proyecto, asesores, encargaturas, etc.), constituyendo de hecho una burocracia paralela de su confianza personal o partidaria. Se debe establecer más claramente el límite donde termina el nivel político (cargos de confianza, asesores) y comienza la gestión profesional e imparcial de la burocracia de carrera.

Ahora bien, para que las jerarquías políticas dejen de ver a la burocracia como un enemigo, o un estorbo, la carrera administrativa debe tener determinadas características que le den a los políticos del Ejecutivo las garantías de que no serán boicoteados en su gestión y que la burocracia tiene las competencias necesarias para cumplir con sus cometidos. De allí la importancia de rediseñar la carrera administrativa y en particular, la Alta Burocracia en el Uruguay.

3.1.1. La carrera administrativa

Lo primero es delimitar el ámbito y a quienes alcanza. El ámbito debe ser el del Gobierno Central (Administración Central y organismos del 220) con sus organismos comprendidos dentro del Presupuesto Nacional. Las Empresas Públicas la pueden tomar como referencia, pero tienen características empresariales propias que marcan una diferencia con estos otros ámbitos. Alcanza a los funcionarios presupuestados, es decir, contratados de forma permanente, lo que debería estar justificado en que sus servicios son requeridos ininterrumpidamente. Otras formas contractuales públicas no permanentes deben estar contempladas por el Estatuto de Funcionario Público pero no forman parte del Servicio Civil de carrera.

La carrera administrativa debe ofrecer un ámbito de garantías jurídicas, posibilidades de desarrollo profesional, y las flexibilidades necesarias para que las autoridades políticas y jerarquías administrativas tengan un margen importante de libertad de gestión.

- En primer lugar debe dejar de estar estructurada de forma corporativa, es decir, según los requisitos profesionales o técnicos para desempeñar la tarea. Por el contrario, debe ser la tarea o la ocupación la que estructura la carrera, y no viceversa.
- Esto significa realizar un arduo esfuerzo de identificación de grupos o familias ocupacionales con características similares dentro de las cuales un funcionario hace su carrera. Luego, dentro de esos grupos se irán identificando las ocupaciones

específicas, y los requisitos profesionales o técnicos para desarrollar estas tareas. Esta será la base de los futuros escalafones que se definirán, no en un Estatuto de Funcionario, sino en la Ley de Presupuesto, como lo marca la Constitución.

- El agrupamiento en ocupaciones permite hacer una adecuada planificación de la capacitación de los funcionarios, asistiendo a cursos donde gente con intereses y responsabilidades afines puede compartir sus experiencias y actualizar permanentemente sus conocimientos en la materia. Esto no ocurre actualmente en la mayoría de las reparticiones públicas de la Administración Central y organismos del 22o.
- Los funcionarios deben poder concursar a cualquier cargo para el que estén calificados (incluyendo algún requisito de antigüedad en cargos gerenciales), movimiento horizontal que les abriría la posibilidad de ascender en todos los puestos del sector público.
- Los concursos de ingreso a la función pública podrán tener en sus bases algunas condiciones que privilegian a los funcionarios públicos, incluyendo en puestos jerárquicos de responsabilidad requisitos de experiencia en la función pública, pero por lo general deberán ser abiertos y eliminar el requisito de que los ingresos sean siempre por el nivel o grado más bajo.
- Los funcionarios deberán ser evaluados periódicamente en base a indicadores duros de gestión que expresen la consecución de objetivos institucionales, en combinación con indicadores blandos acerca de las competencias desarrolladas en su gestión. Estas evaluaciones serán fundamentales para permanecer en el cargo, y en los casos de bajo rendimiento tendrán las garantías de revisión de representantes de sus pares.
- El sistema de remuneraciones deberá ser de una sola escala o columna vertebral, donde el pasaje de un nivel o grado a otro expresa las compresiones salariales de la escala, identificando pisos y techos dentro de un mismo grupo ocupacional, según el nivel de complejidad y responsabilidad de la ocupación específica. Esto en principio hace más compleja la negociación colectiva (ya que se deben negociar por separado las distintas familias ocupacionales), pero una vez establecidos estos pisos y techos, los aumentos salariales que dispone el gobierno se hacen proporcionalmente a partir del salario inferior en la escala. Hoy en día las Unidades Ejecutoras negocian por separado con su Ministerio y el MEF, según el peso corporativo que tengan, haciendo de la negociación colectiva un ámbito poco operativo.
- Un sistema de remuneraciones que fija el salario de las ocupaciones a partir de un análisis del valor público que estas agregan a la sociedad, teniendo en cuenta también la responsabilidad y jerarquía que conlleva el puesto de trabajo, es un proceso nada sencillo. Se debe evaluar el margen fiscal para avanzar en esta línea y se debe hacer teniendo en cuenta el derecho adquirido de los trabajadores, por lo que la incorporación a una nueva escala debe hacerse de forma progresiva y negociada. Se debe tomar también, aunque no únicamente, parámetros de referencia del sector

privado, y de otros sectores del sector público, como las empresas públicas.

- Repensar y calcular el valor público de las ocupaciones implica romper con una escalera salarial determinada por una carrera estructurada en torno a la vieja estructura escalafonaria. De lo contrario sería imposible remunerar adecuadamente a un experto en licitaciones públicas que tenga menos años de estudio (y por eso ubicado en un escalafón inferior) que a un abogado que tiene un mínimo de cinco años de estudio, pero que realiza una tarea interna de menos responsabilidad y valor social en su departamento jurídico.
- La ONSC debería tender a ser un organismo con mayor independencia del Poder Ejecutivo, y se podría pensar, independientemente de un Director Ejecutivo, en una Comisión de Servicio Civil conformada por expertos y miembros de todos los partidos, que funcione como garantía última de protección de los funcionarios públicos (en temas de filtraciones legítimas de información, derechos de carrera, etc). Agotada esta instancia se recurre al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- La ONSC debe abandonar su énfasis excesivo en ser un organismo controlador de la gestión ministerial, basado en la desconfianza, con prácticas burocráticas obsoletas, como lo es la “ventanilla única” (que se transformó en un embudo burocrático al ingreso a la función pública). Se deben implementar mecanismos descentralizados y garantistas de buena gestión en cada organismo público, y la ONSC ser en cambio un fuerte organismo regulador y colaborador en la gestión de los recursos humanos.
- Una carrera administrativa prometedora del desarrollo profesional de los individuos que la componen se convierte en un instrumento de atracción interesante del empleo público, que ya no estará dado por la permanencia en el empleo (debido a la exigencia de evaluaciones para permanecer en él), sino por el prestigio y oportunidades de capacitación. La ventanilla única de la ONSC, más que un gran embudo burocrático, debería ser, además de un software que colabora en la selección del personal, una página web muy atractiva para reclutar personas hacia la función pública.

3.1.2. La Alta Burocracia

- Se debería constituir una especie de Alto Servicio Civil y definir adecuadamente su rol y su relación con las jerarquías políticas. Hoy el nivel de conducción debajo de los cargos de confianza política es un espacio de discrecionalidad donde habitan diversas figuras a discreción de ministros y cargos de confianza política.
- Se debería enfatizar las funciones de “gerencia” en aquellas áreas de provisión de servicios con fuerte manejo presupuestal y de personal.
- Se podría pensar en sustituir en esos cargos a los actuales directores de unidades ejecutoras, que son cargos de confianza política, por profesionales de la gestión con responsabilidad por la provisión de sus servicios, y con fuerte discrecionalidad.

dad en el manejo de sus recursos humanos y financieros. Sería el típico caso de los directores de hospitales, de centros de reclusión penitenciaria, o de servicios ministeriales como la Dirección Nacional de Registros, la Dirección Nacional de Identificación Civil, entre otros. Los directores de unidades ejecutoras cuya función es la formulación de políticas públicas con fuerte contenido político podrían seguir siendo personal de confianza político, pero podrían tener que presentar credenciales de conocimiento técnico en la materia, como eran los antiguos cargos de Alta Prioridad (aunque no se cumplía). Esto debe aplicarse sobre todo a los actuales directores generales de secretaría, supuestamente encargados de la gestión general del ministerio.

- Esta opción es la que tomó Chile, creando en este nivel un Sistema de Alta Dirección Pública que es elegido meritocráticamente (aunque el Presidente puede destituirlos sin necesidad de evaluación previa).
- Se debería pensar en un sistema de selección de este tipo de funcionarios que garantizara su excelencia profesional, y un sistema de evaluación garantista para estos funcionarios y para sus superiores políticos.
- En estas evaluaciones, aún más que para las evaluaciones de los funcionarios de línea, es fundamental combinar indicadores de cumplimiento de objetivos organizacionales e indicadores de competencias vinculadas al buen relacionamiento con sus jerarcas, con sus pares en otras dependencias (sentido de colaboración), y promoción de sus subordinados. De lo contrario se corre el riesgo de generar compartimentos estancos no colaborativos, y gerentes que más que estar verdaderamente comprometidos con valores públicos, están refugiados detrás de sus indicadores objetivos de gestión.

Otra alternativa, menos rentable que la anterior, es la que plantea el Nuevo Estatuto de Funcionario a estudio del gobierno. La Alta Burocracia se ubicaría en los cargos denominados de Alta Conducción, pero éstos están ubicados en un nivel inferior, ya que sustituirían a los actuales directores de división, quienes tienen muy poca libertad de gestión, y no son responsables por la provisión de un servicio (ya que siguen siendo los directores de unidades ejecutoras, quienes son ordenadores de gasto).

No tiene mucho sentido, como lo hace el Nuevo Estatuto, crearlos como puestos de trabajo (y no como cargos) y ponerles compromisos de gestión, si no tienen libertad de gestión, no son responsables de un servicio, y sus jerarcas de confianza política no están atados (como responsables del servicio) a un compromiso de gestión. En esta figura, así como está planteada hasta ahora, convivirían confusamente con los gerentes de la Alta Conducción creados hasta ahora, que están por encima de los actuales directores de división, y que no son responsables por la provisión de un servicio, sino que brindan funciones de apoyo a la gestión (gerente de Planificación Estratégica, gerente de Recursos Humanos, etc.).

- Lo importante en cualquiera de estas opciones es crear un nivel profesional por debajo de las jerarquías políticas, con responsabilidad por la gestión y el asesoramiento profesional e imparcial a ministros y jefes políticos, que sea valorado y respetado por sus competencias técnicas. De lo contrario, los políticos del Ejecutivo en el Uruguay seguirán careciendo de los que se conoce como *speaking truth to power*. Estos altos directivos públicos deberían tener facilidad para rotar en distintos puestos de trabajo y así tener una visión estratégica del sector público. Para acceder a estas posiciones sería entonces deseable no solo tener muy buenos antecedentes en materia técnica, sino calificaciones asociadas a sus competencias, relacionadas a su condición para asesorar a sus jefes, trabajo en equipo y conocimiento de la maquinaria pública.

3.2. La incorporación de la lógica de la gestión basada en el desempeño

El monitoreo y evaluación de la gestión es indispensable para poder actuar estratégicamente y corregir a tiempo el rumbo de las políticas de gobierno.

Ha sido más fácil imponer la retórica de la evaluación que su práctica efectiva, ya que implica un gran esfuerzo de capacitación (*humanware*) e incorporación de tecnologías de la información (*hardware* y *software*). No toda información se traduce en inteligencia social para la toma de decisiones en política pública, hace falta un maduro procesamiento de la misma derivado de una extensa capacitación en el uso de las tecnologías de la información.

- El presupuesto basado en productos y resultados de la gestión es una herramienta indispensable.
- Pero no es fácil avanzar en esta lógica en unas 220 Unidades Ejecutoras que tiene el presupuesto nacional. Es necesario realizar maduros ejercicios de planificación estratégica al interior de los organismos, y capacitar a los funcionarios en armados de cadenas lógicas de valor, de manera de poder ir confeccionando lentamente indicadores que resulten relevantes para el monitoreo (indicadores de gestión) y evaluación de resultados (indicadores de producto y de impacto). Se puede estructurar el Presupuesto Nacional en áreas programáticas y subdividir en programas específicos (tal como ocurre ahora), pero no significa que estén diseñados con lógica de cadenas de valor y estén claramente identificados los productos de cada programa.
- Es indispensable contar con desarrollos informáticos que apoyen la gestión.
- Para ello es necesario instalar central y descentralizadamente (aunque con una estrategia coordinada con las agencias centrales de OPP y MEF) apoyos en capacidades humanas y en sistemas de información a nivel ministerial (por ejemplo, tableros de control), o de lo contrario no hay una apropiación de la metodología y menos un involucramiento de los ministros.

- También las agencias centrales deben modernizar los sistemas de apoyo informático que sistematicen y procesen la información (SIIF, SGH, etc.).
- Hay que tener en cuenta que estos sistemas informáticos son muy costosos y deben ser incorporados con cautela y sabiendo que van a ser utilizados en su máximo potencial.
- El procesamiento de la información sobre la base de programas presupuestales basados en productos mejora notablemente la rendición clara de cuentas al Parlamento (el Presupuesto basado en insumos no es una herramienta apta para ejercer un control sustantivo del gasto público).
- Pero también mejora la rendición de cuentas de los ministros al Presidente de la República, y ayuda a monitorear las prioridades presidenciales.
- Es importante tener presente que el diseño y uso de indicadores de gestión es una herramienta política que debe ser utilizada con responsabilidad. Debe ser un proceso negociado con los trabajadores y comprendido por quienes están encargados de aportar la información que los alimenta, quienes los usan para evaluar, y quienes reciben la información con objetivos de control político legislativo.

2.3. El acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía

Este componente de la Reforma del Estado no solo es valioso por su significado como instrumento de construcción de ciudadanía, sino porque es una herramienta de legitimación política de la propia Reforma, mientras se desarrollan los otros componentes que son más difíciles de visualizar para la ciudadanía. Todos se involucran en la discusión sobre los funcionarios públicos, pero la discusión sobre el Estatuto le importa a pocos (salvo los implicados directamente, y aun así no a todos los funcionarios). El ciudadano vuelve a ocuparse del funcionario cuando tiene que recibir una prestación pública o realizar un trámite ante una oficina pública.

- Se debe encarar la simplificación de trámites como una tarea del conjunto de los organismos públicos; es indispensable la colaboración entre ellos, para lo cual se deben diseñar los incentivos políticos y económicos.
- La voluntad política debe expresarse permanentemente y desde las máximas autoridades, o prevalecerán las disputas y celos entre los organismos públicos.
- Debe involucrarse también al sector empresarial y a los propios funcionarios, conociendo sus demandas y sus propuestas, ya que constituyen saberes acumulados que es necesario explotar.
- Se deben promover las ventanillas únicas (*one stop shop*) que permiten realizar muchos trámites en un solo punto de atención (CAC's, centro de atención al inversor, ventanilla única de prestaciones sociales, etc.).
- Complementariamente se pueden usar las tecnologías de la información para

prestar apoyo a la provisión de servicios como los de seguridad ciudadana: una tableta por policía.

- Se deben promover concursos de atención a la ciudadanía, para lo que es necesario realizar inversiones en aquellas unidades en las que se constata una motivación de sus empleados y autoridades.
- Otra vez las tecnologías de la información: la AGESIC es una herramienta fundamental para esto, ya que dicta normas y estándares en la materia, de manera de lograr la interoperabilidad de la información entre organismos públicos, haciendo compatibles los sistemas informáticos, y manteniendo garantías sobre el derecho de protección de datos personales (una de las excusas más frecuentes para no compartir información entre organismos públicos).
- Pero la AGESIC tiene que tener una cabeza política que le fije prioridades y la haga coordinar con el resto de los componentes de la Reforma del Estado. Esto no es una tarea fácil, ya que aquí es muy evidente la asimetría de información entre políticos e ingenieros de sistemas.
- Se debe tener la fuerza política para vencer corporativismos que están en contra de los desarrollos tecnológicos porque pueden perder proventos o puestos de trabajo. También se debe aprovechar un ciclo económico favorable para negociar con los sindicatos en este aspecto.-

Nota II. ¿Qué estado, para qué y para quiénes?

Sobre las difíciles relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado

Daniel Martínez F. Cue

1. Introducción

En las páginas que siguen presento un conjunto de reflexiones acerca de las siempre difíciles relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Lo que en ellas intento plantear es la necesidad de superar un debate existente acerca de la relación entre el Estado y el mercado que juzgo muy limitado, al no tomar suficientemente en cuenta a la sociedad. En las páginas del acápite II comienzo planteando de forma sintética cuáles son los principales desequilibrios estructurales de América Latina en general y de Uruguay en particular, tanto en lo económico como en lo social, territorial y medioambiental; desequilibrios que en general se derivan, por una parte, del patrón de desarrollo en los últimos sesenta o setenta años y, por otra, de la forma en la que se ha manifestado la relación entre el Estado y el mercado. En el acápite III resumo los que considero son los principales desequilibrios existentes en la región en materia de representación y organización política de los ciudadanos, y analizo si esos desequilibrios se observan o no en Uruguay, mientras que en el acápite IV formulo propuestas generales o lineamientos de política para superar dichos desequilibrios.

La nueva relación Estado-mercado es un tema central en este texto, si bien, a diferencia de lo ocurrido en la década del 90 y durante los primeros años de la década pasada, cuando predominó en la mayoría de los países un enfoque neoliberal, la propuesta que aquí se hace (acápite V del texto) insiste en el necesario papel del Estado como ente regulador, administrador y planificador, como impulsor de políticas públicas de largo plazo y como productor y distribuidor de bienes públicos.

En el acápite VI del texto intento justificar por qué creo que debemos replantear los términos de este debate en el sentido de que la cuestión no parece ser ni más ni mejor estado, ni más o mejor mercado, sino, más bien, cómo lograr una mejor relación entre ambos con la finalidad de que una relación complementaria y sinérgica entre ellos posibilite la construcción de más sociedad, entendida esta última como más ciudadanía, más igualdad, más solidaridad, más derechos respetados, más libertad para todos.

Para lograr esto, una nueva relación con el mercado y una nueva articulación con la sociedad de modo que sea un Estado *de y para* la democracia, la libertad, la solidaridad y la igualdad, resulta indispensable un diálogo social que se constituya en una práctica política sustantiva en la acción del Estado y que conduzca a un nuevo pacto

o contrato social. Será ese pacto o contrato el que permita que la visión de largo plazo que debe caracterizar a las políticas públicas sea un compromiso social y político, y no solo una formulación burocrática o autoritaria.

El texto concluye (acápito VII) con una relación de temas a trabajar para desarrollar lo mejor posible el enfoque acerca de una mejor relación entre el Estado y el mercado al servicio de más sociedad con igualdad, libertad y solidaridad.

En la versión ampliada de este texto, a la que se puede acceder en la página web de la Fundación ASTUR, se incluye una relación de la bibliografía consultada.

2. Los principales desequilibrios estructurales en lo económico, social, territorial y medioambiental

Los países latinoamericanos se caracterizan por un gran potencial productivo y una muy dinámica construcción de organización social, pero también por la existencia de profundos desequilibrios estructurales, tanto en lo económico, como en lo social, en lo territorial y en un patrón de explotación de recursos naturales (incluida la tierra de uso agrícola y ganadero) no orientado a la creación de cadenas productivas nacionales y al desarrollo tecnológico, y poco cuidadoso del mantenimiento del equilibrio medioambiental¹.

Si bien los desequilibrios estructurales son varios y muy diversos, los siguientes tienen una especial relevancia por su impacto negativo sobre las posibilidades de un desarrollo con igualdad. Se trata de la heterogeneidad productiva, de la existencia en muchos países de una matriz exportadora escasamente diversificada y basada en productos primarios, de la desigualdad (y la exclusión) social y del desequilibrio territorial y ambiental.

La heterogeneidad estructural de América Latina fue definida por la Cepal en la década de los sesenta como la existencia de niveles diferentes de productividad en los distintos estratos productivos, lo que caracterizaba el funcionamiento económico de la región y además era el factor originario de la desigual distribución de ingresos. “*Los estratos productivos eran el tradicional, con muy bajos niveles de productividad e ingreso que ocupaba en esa época al 36% de los trabajadores y generaba el 5% del PIB; el moderno, con niveles más elevados de productividad e ingresos, explicaba el 13% de la ocupación y generaba el 53% del PIB; y el estrato intermedio, que generaba el 50% de la ocupación y el 42% del PIB*”². Posteriores investigaciones en las que participé en Centroamérica (1995) y Bolivia (2008) mostraron que el sector informal (que correspondería a parte de los denominados estratos tradicional e intermedio en la literatura de los años sesenta) genera aproximadamente entre el 45% y el 60% de los empleos en el área urbana y contribuye entre el 8% y el 12% del PIB no agropecuario³.

1. CEPAL. *La hora de la igualdad. Brechas para cerrar, caminos para abrir* (página 12). 2010

2. Sunkel e Infante editores. *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile* (pág. 37). Cepal, 2009.

3. Martínez, Daniel, y Mezzera, Jaime. *El sector informal en Centroamérica*. Su aporte al producto. PREALC-OIT. Panamá, 1995.
Martínez, Daniel. *El sector informal en Bolivia. Aporte al PIB*. Labor. La Paz, 2008.

Uruguay no se escapa de este comportamiento. La segregación productiva con puestos de baja productividad en la economía informal se comprueba con la información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según la cual la informalidad, medida como la proporción de ocupados que no cotiza a la Seguridad Social, ascendía en el año 2012 al 27,9% del total de ocupados⁴, si bien el Reporte Social 2013 de la Presidencia de la República y del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) informa de una tasa de 19,3% en ese mismo año, ocho puntos porcentuales menos⁵.

La OIT, por su parte, que utiliza una definición de informalidad más amplia basada en la Resolución de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo del año 2003, estima que esa proporción de informales asciende al 45,8% de los asalariados en empresas de menos de seis trabajadores también en 2012, al 7,1% de los asalariados en empresas de seis o más trabajadores, y del 61,1% entre los ocupados urbanos no asalariados⁶. La propia OIT estimaba en 37,7% la proporción de ocupados uruguayos que eran informales en 2010⁷.

En cuanto a la segregación espacial en Uruguay, son muy reveladores los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) calculadas a partir del censo del año 2011. Según el INE hay tres Departamentos en los que no llega al 30% de su población el número de los que tienen al menos una NBI: Montevideo, Flores y Colonia. Son ocho los Departamentos en los que entre el 30 y el 40% de la población tiene al menos una NBI: Florida, Canelones, Lavalleja, Maldonado, Rocha, San José, Soriano y Río Negro. En el otro extremo, son también ocho los departamentos con entre el 41% y el 54% de la población con al menos una NBI: Treinta y Tres, Paysandú, Durazno, Cerro Largo, Tacuarembó, Rivera, Salto y Artigas. Estas cifras nos muestran que en materia de segregación espacial según grado de desarrollo social, el país está dividido en dos: el centro y norte, menos desarrollados, y el sur más desarrollado.

Lo mismo se observa en la capital del país. Los barrios con mayor desarrollo social son los situados en el sur de la ciudad en la margen del Río de la Plata (Carrasco, Punta Gorda, Malvín, Punta Carretas, Pocitos, entre otros) con menos del 10% de la población con al menos una NBI, mientras que muchos barrios de la periferia (Casavalle, Manga, Tomkinsom, Punta Rieles, Tres Ombúes) llegan a tener más del 50% de la población con al menos una NBI⁸.

Sobre la incidencia de la heterogeneidad productiva en la mala distribución del ingreso y, por tanto, en la desigualdad, Sunkel e Infante hacen hincapié⁹ en la influencia del actual modelo económico en la mala distribución del ingreso, ya que dicho modelo no lleva inherente una estrategia de desarrollo que plantee como objetivo

4. Información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. www.mtss.gub.uy

5. Presidencia y MIDES. *Reporte Social 2013*. (página 73).

6. OIT. *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2013*. Lima

7. OIT. *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2011*. Lima

8. INE. *Atlas sociodemográfico de la desigualdad del Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos 2011*. Montevideo, Junio 2013.

9. Infante y Sunkel. *Hacia un crecimiento inclusivo*. En "Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile". CEPAL 2009

prioritario una satisfactoria inserción laboral, productiva y social en el funcionamiento del sistema socioeconómico, lo que sí posibilitaría una más equitativa distribución del ingreso. “*Lo anterior –señalan ambos autores- implica concebir la dinámica del desarrollo no solo en función de los sectores de exportación modernos, sino también, y de manera categórica, de aquellos de producción de menor productividad (...). Como se indicó, la dinámica disociadora y divergente que caracteriza el desarrollo actual no se soluciona con mayores tasas de crecimiento ni con una mayor y mejor utilización del gasto social. Lo que se requiere es un cambio de enfoque: políticas públicas para superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que ella es el principal obstáculo para lograr el crecimiento con equidad*”.

El Estado debe afrontar la heterogeneidad productiva y la desigualdad social, por lo que su principal misión es lograr un desarrollo político, social y económico sin excluidos y sin sectores y personas postergadas. Realizar esta misión implica que el Estado accione para lograr dos objetivos fundamentales: 1) la progresiva y permanente superación de la heterogeneidad económica mediante una planificación orientadora de largo plazo que incida sobre la inversión y sobre la productividad de los estratos productivos rezagados y 2) la superación de la desigualdad social mediante políticas que incidan en una mejor distribución del ingreso.

Uruguay ha avanzado en esta doble dirección. Por una parte, el Gobierno y el Parlamento han logrado que el presupuesto quinquenal del sector público actúe como un impulsor de la inversión económica y social, a la vez que mediante la ley de asociación público-privada se generan mecanismos que incentivan el esfuerzo de inversión conjunta. Por otra parte, el Estado uruguayo está haciendo un enorme esfuerzo presupuestal en sectores productores y distribuidores de bienes públicos como es el caso de la educación y la salud, como vía para superar la desigualdad. Sin embargo, el avance no es del todo satisfactorio, ya que los resultados de estos esfuerzos son hasta ahora dispares. La cobertura de la población que accede a bienes públicos ha aumentado hasta ser casi universal (en especial en el campo de la salud y la educación) pero la calidad de dichos bienes está lejos de ser la deseada. En el campo de la inversión económica y productiva también los resultados son dispares, puesto que mientras que se observan avances en materia de infraestructura logística y en el desarrollo de tecnología productiva, lo logrado en infraestructura de vialidad y transportes es poco, al punto que este es en la actualidad uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo nacional¹⁰. Tampoco se han logrado grandes avances en materia de diversificación productiva: la producción y exportación de productos primarios sigue siendo el motor de la economía uruguaya.

En cuanto a la desigualdad social, Sunkel e Infante señalan que “*la acción del Estado está centrada en implementar políticas públicas en favor de los excluidos, en especial de los más pobres. Esto ha permitido atenuar las carencias de estos grupos*

10. Ver el informe de Javier de Haedo y otros: *Infraestructura Uruguay 2030*.

*sociales, pero no ha resuelto el problema de la pobreza relativa ni el de la equidad, es decir, disminuir las enormes diferencias que existen entre los grupos sociales excluidos y los de mayores niveles de ingreso*¹¹.

Además de la desigualdad social, muchos países de la región enfrentan un agudo desequilibrio territorial. Países como Bolivia, Ecuador y Perú han obtenido altas tasas de crecimiento económico en los últimos diez años con el consiguiente aumento del ingreso per cápita, aumento del empleo y reducción de la pobreza. Sin embargo, en esos países han surgido en ese mismo período movimientos reivindicativos de carácter regional que reclaman más recursos para el desarrollo de su región. Hay evidencias de que si bien el ingreso per cápita ha aumentado a nivel nacional, no ha ocurrido lo mismo a nivel de las regiones más atrasadas, profundizándose la desigualdad territorial.

Uruguay no es una excepción en materia de desequilibrio territorial. Las evidencias acerca de las carencias y deficiencias en las vías de comunicación entre los departamentos que no están en la margen del Río de la Plata, la concentración de profesionales (médicos, ingenieros, tecnólogos, entre otros) en los Departamentos del sur de país, la limitada inversión en viviendas en el interior y el norte uruguayo son solo algunos ejemplos de esta realidad incontrastable de desequilibrio entre, por una parte, los Departamentos de Montevideo, Canelones, Maldonado y San José y, por otra, el resto del país.

Finalmente, en cuanto a los desequilibrios en materia medioambiental, estos están asociados a la generación de gases de efecto invernadero, lo que provoca un aumento de la temperatura media de la tierra con consecuencias en la elevación del nivel del mar, pérdidas de masas de hielos y glaciares, etc. Si bien América Latina no es un importante emisor de gases de efecto invernadero, sí muestra muy malos estándares en otros aspectos del desequilibrio medioambiental, como es el caso de la mala gestión de los relaves mineros y del uso intensivo de insecticidas que afectan extensas áreas de siembra y fuentes de agua, así como agresivos procesos de deforestación.

Uruguay no es un país emisor de gases contaminantes de origen fabril debido a su escaso desarrollo industrial, pero sí lo es de gases de origen animal por la alta población ganadera que tiene el país. Además, existen en el país enormes desequilibrios medioambientales derivados del uso de productos químicos en los suelos, lo que afecta las fuentes de agua para uso de la población. Por otra parte, no existe en el país un buen sistema de clasificación y tratamiento de residuos sólidos generados en los grandes centros urbanos, lo que incide sobre la salud.

11. Infante y Sunkel. *Hacia un crecimiento inclusivo*. En "Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile". CEPAL 2009.

3. Los desequilibrios políticos: representación política, democracia y ciudadanía

En América Latina, hasta la década del setenta y ochenta del siglo pasado la participación política de los ciudadanos se hacía efectiva casi exclusivamente a través de partidos políticos con una base ideológica definida, la que daba orientación y contenido a sus programas, el político y el electoral. Eran y son partidos institucionalizados que periódicamente, en época electoral, rinden cuenta horizontalmente a la ciudadanía de lo hecho y le informan sobre lo que pretendían hacer en caso de que llegasen a ocuparse de la administración del Estado¹². Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay son solo algunos ejemplos de esta presencia predominante de partidos políticos con bases ideológicas, programáticas e institucionalizados.

En esta institucionalidad de la representación política a través de los partidos, que se mantiene en la actualidad, la alternancia en el ejercicio del poder es un elemento fundamental del sistema; alternancia que se debía al juicio de la ciudadanía sobre cada uno de los partidos en el momento electoral; juicio que, dependiendo del país y de las circunstancias del momento, podía hacer que en uno se produjese el ascenso de la izquierda debido a los problemas económicos y sociales existentes tras gobiernos de partidos tradicionales (Uruguay, por ejemplo) pero que en otro país podía hacer que en condiciones económicas y sociales que se podían considerar como buenas gracias a gobiernos de izquierda o centro-izquierda, la ciudadanía le diera la alternancia en el poder a la derecha (Chile, por ejemplo, con Lavín como alcalde de Santiago primero y con Piñera como Presidente, después).

Sin embargo, la alternancia en la responsabilidad de gobernar no hizo que, independientemente del signo ideológico de cada partido, los temas programáticos centrales fueran abandonados, al punto de que en la mayoría de los países esos temas siguen siendo actualmente los mismos: la relación entre el Estado y el mercado, la institucionalidad democrática y las cuestiones sociales y económicas.

Esta alternancia en el ejercicio del poder se vio interrumpida en varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) por gobiernos militares de naturaleza dictatorial que suspendieron el funcionamiento de los partidos políticos, persiguieron (y en muchas ocasiones asesinaron) a sus dirigentes y militantes e impusieron políticas públicas que respondían, por una parte, a la doctrina de seguridad nacional en ese momento en boga (décadas de los cincuenta, sesenta y setenta) y, por otra, a los intereses del sector social oligárquico y de los grupos económicos monopólicos u oligopólicos que los sustentaban.

12. Sobre la evolución de las formas de participación política en América Latina véase el trabajo de Luna JP. *Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda*. Revista Política y gobierno. Volumen XIV, nº 2 - II semestre de 2007.

Fue en la década del ochenta (antes en Brasil, Perú, República Dominicana y Venezuela) cuando, ante el estrepitoso fracaso político y económico de estos gobiernos dictatoriales, los partidos ideológicos, programáticos e institucionalizados volvieron a tener vigencia, si bien, en general, su lectura de los problemas del país y sus programas no parecieran haber comprendido bien el por qué del surgimiento de los gobiernos dictatoriales. Como explico con cierto detalle más adelante, fue esta falta de reflexión por parte de los partidos tradicionales ideológicos sobre los propios errores y sobre los cambios que se habían producido en la sociedad uruguaya durante las décadas del setenta y ochenta lo que facilitó el paulatino ascenso de la izquierda uruguaya como fuerza política institucionalizada, por más que los partidos tradicionales gobernasen durante veinte años más después de la caída de la dictadura.

Quizás por esta incapacidad para adecuarse a los cambios culturales y sociales ocurridos durante las dictaduras, este regreso de la institucionalidad de la representación política ideológica y programática tuvo que enfrentar a fines de la década del ochenta y principio de la del noventa del siglo pasado en América Latina, más no en Uruguay, el surgimiento de agrupaciones políticas alternativas a las tradicionales; agrupaciones de corte electoralista que si bien tenían (y tienen) un carácter populista a la vez que caudillista y autoritario, se proponían hacer un “gobierno de profesionales” que racionalizase el tamaño y el funcionamiento del estado y “desatase” las manos del mercado. Era, en el fondo, una aplicación política de los planteamientos económicos del denominado “consenso de Washington”. Sin duda alguna, el ejemplo más acabado de este nuevo tipo de organización política fueron los dos gobiernos de Fujimori en el Perú.

También América Latina ha experimentado la aparición de partidos y movimientos políticos de corte claramente caudillista y populista pero con un sustento ideológico autodenominado de izquierda (“revolucionario, popular y democrático”) y un programa netamente populista. En estos partidos y movimientos el líder-caudillo recurre reiteradamente a elecciones plebiscitarias en las que busca que la ciudadanía legitime sus actos como líder y su permanencia *sine die* en el ejercicio del poder político, el cual en ocasiones llega a ser un poder omnímodo.

En algún país de la región, estos movimientos “populistas de izquierda” en torno a un caudillo pueden asumir, además, un componente étnico, lo que hace que, al menos en el discurso político, el movimiento se presente como el intérprete y el defensor de los intereses sociales y políticos de amplios sectores indígenas de la población, históricamente marginados e incluso expoliados.

Como ya he mencionado, en el caso de Uruguay, la recuperación del sistema democrático a mediados de la década del ochenta vio el regreso de las organizaciones políticas ideológicas y programáticas, ahora también con el Frente Amplio como un importante actor político, pero sin tener que lamentar el surgimiento de corrientes caudillistas y populistas de ningún signo. En este sentido, Uruguay es uno de los pocos países de la región en los que las corrientes populistas no han prosperado, al menos hasta ahora.

Esta evolución de la representación política a través de los partidos en los últimos cincuenta años en América Latina ha dado lugar a múltiples tensiones y desequilibrios políticos, si se exceptúa a Costa Rica, Chile, Uruguay y, en menor medida, Brasil¹³.

La primera de estas tensiones y desequilibrios es, como acabo de mencionar, el potenciamiento del populismo, sea de derecha o de izquierda, mediante el cual el pensamiento del caudillo se convierte en programa único e indiscutido y que hace que sea el propio caudillo y “su” organización política los que determinen si los intereses de los diferentes colectivos y sectores sociales son buenos o malos para el desarrollo político, económico y social del país y si, por lo tanto, deben ser reconocidos o perseguidos. Es decir, el desequilibrio que el neopopulismo latinoamericano genera es el desequilibrio entre los intereses y la representación política de los ciudadanos, por una parte, y el monopolio por parte del caudillo y los suyos del poder y de la representación política. Este desequilibrio afecta profundamente el desarrollo democrático y la construcción de ciudadanía, entendida esta como el desarrollo de las libertades, tanto individuales como colectivas.

Esto se produce, además, y este es el segundo desequilibrio, en el contexto de un fuerte debilitamiento de los tradicionales partidos políticos institucionalizados y de carácter ideológico-programático y un fuerte aumento del clientelismo y la corrupción política, lo que genera en amplios sectores de la población una especie de “anomia política” que favorece y retroalimenta el régimen populista. Es el conocido “a mí no me interesa la política” que se escucha decir hoy día a buena parte de la población latinoamericana.

En el caso de Uruguay también se observa este relativo desinterés por la política a pesar de que los partidos ideológicos y programáticos no han dado signos de haberse debilitado, como sí ha sucedido en otros países de la región. En la encuesta de *Latinobarómetro* de 2013 se señala que el 82% de los uruguayos y uruguayas están satisfechos con la democracia y solo el 18% no está satisfecho. Sin embargo, este porcentaje de satisfacción es el más alto de la región latinoamericana, cuyo promedio es de sólo el 39%. Sorprendentemente, a pesar de este alto porcentaje de uruguayos y uruguayas satisfechos con la democracia, el interés por la política es mucho menor. Según la misma encuesta, solo el 37% de la población (28% es el promedio de América Latina) está interesado en la política.

Si bien no me detendré en intentar encontrar una explicación a este fenómeno de satisfacción con la democracia pero, a la vez, de alto desinterés por la política, quisiera apuntar algunas de las que considero principales razones de este desinterés. Me refiero, por una parte, a la evidente incapacidad de los partidos políticos de llevar adelante una adecuada lectura de los cambios culturales y sociales ocurridos en el país en los últimos treinta años, en especial entre la juventud (algo que, en mi opinión, en Uruguay también estaría comenzando a ocurrir al interior del Frente Amplio)

13. La somera descripción de esta evolución aquí presentada no implica desconocer que a lo largo de la misma se presentan matices y particularidades propias de la historia y cultura política de cada país.

y, por otra, a la existencia de un Estado y un mercado que gran parte de la población considera que no actúan pensando en las necesidades cotidianas de la ciudadanía, sino más bien pensando en maximizar los beneficios políticos partidarios, en el caso del primero, y los beneficios económicos empresariales, en el caso del segundo.

Además, en la región hay regímenes populistas que recurren a utilizar a las organizaciones sociales como mecanismos de representación de los intereses ciudadanos supeditándolos al poder central del líder-caudillo o de su partido, lo que hace que se produzca un importante desarrollo del corporativismo (fundamentalmente sindical) en la administración del estado.

Es conocido el alto grado de corporativismo existente en el sector público de muchos países, en especial en áreas como la educación, la salud y el transporte. En algunos de ellos, como Uruguay, el corporativismo en el sector público es, incluso, producto de una política de fomento del mismo por parte del Estado, al punto de que la participación de las corporaciones en la producción y distribución de algunos bienes públicos es decisoria. El resultado es que la burocracia que gobierna y gestiona a las instituciones encargadas de proveer bienes públicos a la ciudadanía no responde a esta última sino más bien a los intereses de las corporaciones (mayormente sindicatos públicos) creadas por esa misma burocracia. El tema no es menor y el problema que genera esta corporativización de la producción y provisión de bienes públicos no es baladí, ya que él hace a la esencia misma de la relación entre el estado y la ciudadanía, es decir, a la esencia misma de la democracia.

Se trata, por tanto, de la existencia en la actualidad de un desequilibrio en la relación entre Estado y Democracia, entendida esta relación como, en palabras de O'Donnell¹⁴, “un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Esto a su vez significa que los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado *de y para* la democracia”.

Se trata de un Estado democrático republicano, un Estado con una organización basada en la división, independencia y control mutuo de poderes y con vigencia del Estado de derecho, y en el que la forma de organización del poder está destinada a ampliar la ciudadanía. Entendida esta última como un precepto de igualdad básica asociada a la pertenencia a la comunidad, lo que es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a dicho Estado. Derechos de ciudadanía que se manifiestan en: a) ciudadanía civil: derechos para la libertad individual, de libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia, a la propiedad y a establecer contratos válidos; b) ciudadanía política: derechos a poder participar en el ejercicio del poder político y c) ciudadanía social: derechos a un mínimo de bienestar y a compartir la herencia social.

14. O'Donnell, G. *Hacia un Estado de y para la democracia*. En “Democracia/Estado/Ciudadanía”. PNUD–Unión Europea, 2008.

Esto no está sucediendo en la mayoría de los países en los que, en el día a día, el Estado no es capaz de producir y distribuir los bienes públicos que la población demanda; de planificar, de garantizar derechos; un Estado que no es para servir a los ciudadanos sino para reproducirse a sí mismo y en el que los ciudadanos son muchas veces sus rehenes. El aserto de que el estado actúa “por medio de sus burocracias y junto con una sociedad civil presente y activa”, no es cierto en muchos países, especialmente entre los que están en proceso o vías de desarrollo.

Por lo hasta aquí señalado, Uruguay no es un país ajeno a esta situación. A pesar del enorme esfuerzo estatal en materia de producción y distribución de bienes públicos, la calidad de los mismos no es la que la mayoría de los ciudadanos desea. A esto se añade una burocracia estatal muy grande (15,6% de la población ocupada frente al 13,2% en el promedio de América Latina), costosa de financiar y proveedora de servicios públicos que buena parte de la población o no aprecia como necesarios o considera caros y de mala calidad. Gran parte de la población atribuye estos problemas en el funcionamiento del estado uruguayo al alto grado de corporativismo existente en sectores estratégicos como la salud, la educación, la vivienda, el transporte y los servicios municipales.

La razón última de la existencia en la actualidad de este desequilibrio político en América Latina quizás la encontremos en la profunda crítica que, en uno de los mejores ensayos políticos de la segunda mitad del siglo pasado en América Latina, realiza Carlos Franco sobre el modo de pensar la democracia y el modelo de estado resultante en la región. Este modo de pensar la democracia se sustenta, según Franco, en “un patrón que vincula Estados nacionales dependientes o de formación inconclusa y que opera, bajo modalidades subordinadas o periféricas, en la estructura política y económica internacional; capitalismo industrial tardío, estructuralmente descentrados y heterogéneos, cuyos procesos de acumulación, producción y distribución de excedentes experimentan crisis recurrentes, mientras sus intercambios desiguales con el mercado mundial le impiden extraer de éste los recursos necesarios para el impulso de su propio desarrollo; crónicas segmentaciones económico-sociales o étnico-culturales que erosionan o bloquean la integración de sus sociedades y les impiden participar, de modo estable, en la regulación de sus Estados; hibridaciones histórico-culturales y abismales desigualdades sociales que conspiran contra la generalización de relaciones nacional-ciudadanas entre sus miembros o clasifican a éstos en categorías ciudadanas de primera, segunda o tercera clase”¹⁵.

Por todo ello “resulta inviable la construcción, en la mayoría de países de América Latina, de democracias representativas dignas de ese nombre”¹⁶ y, como consecuencia, no habría en América Latina una democracia, sino “régimenes civiles con amplia base electoral, reducida y desigual representación de un sector urbano-moderno en rápida declinación, ciudadanización recortada y con actores, legalidad e institucionalidad operativamente particularistas y crecientemente informalizadas”¹⁷.

15. Franco, C. *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina* (página 207). Fundación Friedrich Ebert, 1999.

16. Franco, obra citada (página 228).

17. Franco, obra citada (página 263).

La limitación que encuentro a esta crítica de Carlos Franco, con la que básicamente coincido, es que no resuelve la cuestión de qué tipo de régimen haría falta para resolver esta deficiencia de origen de la democracia latinoamericana. ¿El régimen actual que se reforme a sí mismo? ¿Qué otro régimen? ¿Cómo y quiénes lo construirían?

Este debate sobre la calidad de la democracia en Uruguay, y por tanto sobre la forma de relación entre el Estado y la sociedad uruguaya, es bastante incipiente en el país y se suele limitar al auge y efectos del corporativismo en algunos sectores estratégicos para generación y provisión de bienes públicos y al costo que implica esta situación para los ciudadanos.

4. Enfrentar los desequilibrios y construir democracia con igualdad

Los desequilibrios estructurales descritos en los acápite anteriores no pueden ser resueltos por la sola acción del mercado. Más aun, muchos de esos desequilibrios son profundizados por la acción del mercado. Como señala la CEPAL¹⁸, “*El mercado por sí solo no produce igualdad ni bienes públicos, y tampoco se ocupa de la situación a largo plazo*”. Ello no quiere decir que se deba negar la gran importancia que para el desarrollo con igualdad tiene el mercado, sino que es necesaria una decisoria intervención del Estado para corregir las desviaciones que genera el mercado, para promover la convergencia productiva y la inclusión social y para dar a las políticas de desarrollo una orientación de largo plazo.

IV.1. Convergencia productiva

Como nos recuerda la CEPAL, se requiere formular una agenda integrada de desarrollo productivo que articule acciones en tres áreas de política: industrial, tecnológica y de apoyo a PYMES. La política industrial debe tener un sesgo hacia los sectores más intensivos en innovación. La tecnológica debe centrarse en el fortalecimiento de la oferta y en su articulación con la demanda para crear y difundir conocimiento. La política para las PYMES debe reconocer las asimetrías entre empresas para responder a las señales de precio.

Esta agenda debe ser una agenda integrada, porque si se privilegia a una de ellas sobre las demás se corre el alto riesgo de aumentar la competitividad del área privilegiada en desmedro de las otras, lo que exacerba la heterogeneidad y profundiza las brechas de productividad.

La ejecución de una agenda integrada de políticas de largo plazo requiere un contexto favorable de políticas macroeconómicas que no se limiten a plantear solo metas de inflación sino que actúen en el campo financiero, fiscal y cambiario para crear los incentivos de largo plazo necesarios para avanzar hacia una mayor convergencia

18. CEPAL. *La hora de la igualdad. Brechas para cerrar, caminos para abrir*. Brasilia, junio 2010 (página 234).

productiva, elevando la productividad y competitividad de los sectores rezagados. La agenda de políticas de largo plazo debe incluir, además, políticas específicas que alienten la diversificación de la matriz exportadora del país.

IV.2. Inclusión, cohesión y equidad social

El empleo, los salarios (incluidos los mínimos) y la protección social son, por excelencia, los mecanismos de distribución del ingreso más efectivos y, por tanto, los más pertinentes como políticas de inclusión y equidad social.

En materia redistributiva es necesario potenciar la función contracíclica del gasto social orientándolo hacia la educación, la salud y la transferencia de renta a los grupos vulnerables, en especial mujeres jefas de hogar, niños que requieren cuidado mientras sus madres estén trabajando y ancianos que integran familias pobres.

Existen bastantes críticas a las políticas de transferencias de ingresos como medio para mejorar la distribución y elevar la equidad social, en especial cuando se trata de transferencias no condicionadas. De hecho, está suficientemente probado que mientras que el mercado laboral (empleo e ingresos provenientes del trabajo) puede mejorar la distribución en enteros, las políticas de transferencias solo contribuyen con décimas a esa mejoría.

Esto último es lo que ha ocurrido en Uruguay en los últimos años. Diversas evaluaciones hechas sobre el impacto redistributivo de la política social muestran que el mayor impacto se produjo por el aumento del empleo y el salario real, mientras que las políticas de transferencias tuvieron un impacto limitado, circunscripto a las transferencias por concepto de pensiones y de asignaciones familiares¹⁹. El aumento del empleo, por su parte, se habría debido al aumento de la actividad privada derivado del crecimiento de la economía mundial, especialmente de China, al aumento del empleo público y al impacto de los acuerdos de los Consejos de Salarios sobre el salario real. No se aprecian impactos redistributivos de políticas activas de empleo, prácticamente inexistentes en el Uruguay.

IV.3. Convergencia territorial

Es necesario, señala la CEPAL, “*alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar los esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local de arriba hacia abajo*”²⁰. Lo anterior exige crear fondos de cohesión territorial que financien la aplicación de políticas sectoriales, programas de desarrollo local, dotación de servicios básicos en las regiones más atrasadas y en las ciudades segregadas y desarrollo de infraestructura de comunicación y transporte. Se necesita, además, un mayor esfuerzo de planificación que permita coordinar las políticas intersectoriales a efectos de evitar duplicaciones.

19. Ver publicaciones de Andrea Vigorito sobre el tema en Universidad de la República (Uruguay) y CEPAL.

20. *Ibidem*, página 238.

En general, el tema de la cohesión territorial y de políticas sectoriales departamentales está ausente en los programas de las organizaciones políticas uruguayas, salvo algunas excepciones. La planificación del desarrollo local y departamental descansa principalmente en las intendencias departamentales, generalmente escasas de recursos financieros.

IV.4. Protección medioambiental

La protección medioambiental es un tema de especial importancia en el Uruguay actual, no solo por el problema que tiene para las fuentes de agua potable el uso de agroquímicos, sino por la aparición de proyectos de gran minería y de generación de energía en base a una regasificadora cuyo impacto ambiental puede ser importante, por lo que se requieren estudios en profundidad a efectos de asegurar que no haya perjuicios para la población.

IV.5. Garantizar las formas democráticas de representación, elección y actuación política

Enfrentar la proliferación y el desarrollo del neopopulismo que ha prosperado en algunos países de la región y de cualquier tipo de populismo que pueda surgir en el futuro parece constituir una condición básica para el desarrollo de una genuina democracia representativa, que facilite la construcción de ciudadanía y, por tanto, de más sociedad.

Para ello resulta necesario proceder a un “blindaje” constitucional que, basándose en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (NN.UU.) y en la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA), impida efectuar modificaciones constitucionales destinadas a facilitar la perpetuación en el poder del caudillismo político y de los grupos de interés que de ello se benefician²¹.

Además, sería absolutamente conveniente exigir mayorías parlamentarias especiales para legislar sobre temas relacionados con la participación y representación políticas, con la elección de autoridades y con las funciones y competencias del Parlamento, incluido el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo. La exigencia de estas mayorías especiales no solo evita el riesgo de arbitrariedad por parte de las mayorías parlamentarias, sino que, además, obliga a construir consensos políticos que son esenciales al desarrollo democrático y del estado de derecho.

Con esta misma orientación de fortalecimiento del sistema democrático y de freno al populismo, sería necesario examinar, como ya lo han hecho algunos países de la región, la conveniencia de establecer en cada país cuotas femeninas en la distribución de los cargos de elección popular.

21. Al plantear la necesidad de este “blindaje” constitucional me estoy refiriendo a los regímenes presidencialistas como los existentes en América Latina, y no a los regímenes parlamentaristas como los que existen en Europa.

IV.6. Una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad

Para diseñar y aplicar las políticas de largo plazo orientadas a lograr el objetivo de superar la heterogeneidad estructural del aparato productivo, la desigualdad social y los desequilibrios territoriales y medioambientales, así como los desequilibrios existentes en la institucionalidad política, es conveniente insistir en la necesidad de que el Estado genere los espacios de diálogo político y social que le permitan, a través de instancias intermedias como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, mantener un diálogo permanente y fecundo con la sociedad a la que debe servir y proteger, y lograr pactos sociales, en especial un pacto fiscal.

Como he señalado anteriormente, el Estado debe recuperar una función reguladora y planificadora de largo plazo del funcionamiento de los mercados que haga viable la eficiencia del mercado afrontando la actual heterogeneidad productiva; debe adoptar las políticas y generar los bienes públicos que hagan posible la progresiva disminución de las desigualdades sociales y una mayor equidad y cohesión social (en su mayor parte mediante *bienes públicos* financiados con gasto social); debe llevar adelante una estrategia de inserción social que favorezca los intereses del conjunto de la ciudadanía y no solo los intereses de algún sector social en particular; debe adoptar y aplicar estrategias de protección y defensa de los ciudadanos; y debe generar nuevos espacios de decisión y participación social que favorezcan la adopción de políticas de Estado de largo plazo con la mayor legitimidad social posible.

Las propuestas de los países de la región para superar los diferentes desequilibrios estructurales tienen un denominador común. En todas ellas se plantea la necesidad de que las medidas a adoptar respondan a políticas de largo plazo o, lo que es lo mismo, a políticas de Estado. Esto supone que, primero, se debe revisar cuál debería ser la relación más adecuada y sinérgica entre el Estado y el mercado, siempre en beneficio de las libertades y demás derechos de los ciudadanos y por tanto en beneficio de más sociedad; segundo, se debe recuperar la planificación estratégica como instrumento para el diseño de políticas de largo plazo; y tercero, se debe promover el diálogo social para darle a dichas políticas legitimidad social (y no solo política).

5. El debate sobre la relación entre el estado, el mercado y la sociedad

Durante las décadas del setenta y ochenta del siglo pasado era normal en los países en desarrollo el debate sobre cómo mejorar la planificación estratégica para impulsar políticas de estado de largo plazo, tanto sectoriales como generales, qué tipo de políticas, en qué sectores, etc. Políticas de largo plazo cuyo objetivo es superar los diferentes desequilibrios a los que me he referido en los capítulos precedentes. Sin

embargo, tras la puesta en práctica de los postulados del denominado *Consenso de Washington* y la aplicación de políticas exclusivamente de corto plazo consideradas como neoliberales, se generó un cambio ideológico y político consistente en considerar a la planificación estratégica de largo plazo como un mecanismo que genera rigideces que impiden el eficaz funcionamiento de los mercados y, por la misma razón, se produjo el rechazo a las políticas sectoriales y generales de largo plazo, otorgándosele en exclusividad al mercado la responsabilidad de la asignación de recursos.

En este marco, se generó a principios de los años noventa del pasado siglo un debate circunscrito a los retos de corto plazo, acerca de si era necesario más mercado y menos estado o si se requería más mercado y mejor estado. La crisis económica y financiera en los países desarrollados de fines de la década pasada y de la década actual ha actualizado el debate sobre el rol del Estado en la gestión del funcionamiento de los mercados; debate en el que también se hizo presente la CEPAL con el informe 2010 presentado en Brasilia, así como los pensadores de la denominada nueva izquierda neomarxista (sobre todo anglosajona) que, como analizo en el acápite V.2., plantean que el problema no es si se requiere más o mejor Estado o mercado, sino el tipo de relación entre el mercado, que refleja el grado de desarrollo del capitalismo global y nacional²², y el Estado, que responde al tipo de sociedad en cada país o región, y a los avances –pequeños o grandes- en el objetivo democrático de construcción de ciudadanía²³.

En los siguientes acápites analizo estos temas para tratar de mostrar cómo el debate de los últimos veinte años ha obviado los asuntos de la planificación estratégica, de las políticas de largo plazo y, también, de la construcción de la igualdad y cómo, por tanto, es necesario repensar el tipo de relación entre el estado y el mercado, y entre estos y la sociedad. Antes, sin embargo, haré un breve planteamiento acerca de por qué se necesita un estado y un mercado y con qué fin queremos su existencia.

V.1. ¿Por qué un Estado y un mercado? ¿Con qué fin?

Sobre la naturaleza del Estado existen diferentes teorías, desde la anarquista que propone la no existencia o la desaparición del Estado, pasando por las teorías demoliberales que consideran que el Estado tiene como fin último la defensa y preservación de los intereses subjetivos individuales, hasta la marxista, que considera que la principal función del Estado es económica, dado que es en el proceso de producción, distribución y acumulación del excedente donde se desarrollan las clases sociales con intereses contrapuestos.

Frente a estas teorías, yo utilizo en este texto la justificación que hace Herman Heller sobre la función y la finalidad del Estado: “La realidad del Estado.....consiste en su acción o función, la cual, tal como ella es, no precisa que sea querida como fin,

22. Ver publicaciones de *New Left Review* de los años 2007 a 2010.

23. Ver los análisis de G. O'Donnell sobre Estado y Democracia.

ni por todos los miembros ni siquiera por uno solo. El Estado existe únicamente en sus efectos...La acción objetiva del Estado sobre hombres y cosas es separable de los actos físicos de su nacimiento.....En cuanto acción objetiva, la función inmanente del Estado se distingue claramente tanto de los fines subjetivos y misiones que le adscriben las ideologías de una parte de sus miembros, como de cualesquiera atribuciones de sentido de carácter trascendente que se refieran a su fundamento jurídico”²⁴.

Ahora bien, no se trata de cualquier estado, cualesquiera sean sus efectos. Se trata de un estado democrático republicano en los términos en los que lo he definido anteriormente.

En cuanto al mercado, no utilizo aquí ningún concepto del mismo que implique ni una demonización como que “el mercado es, por su propia naturaleza, generador de injusticia social”, ni una visión idílica al estilo de “los mercados florecen donde impera la libertad, la justicia, la seguridad personal, la protección de los derechos y las garantías de cumplimiento de los contratos. Por eso la economía de mercado y la civilización y el progreso van de la mano”²⁵.

Por el contrario, utilizo el término mercado para referirme sencillamente al conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes o servicios entre personas, naturales o jurídicas, o grupos de personas. Por tanto el mercado opera en base a acuerdos mutuos efectuados generalmente en el marco de la legislación vigente (nacional y supranacional) pero que en ocasiones también pueden hacer al margen de la misma, como es el caso del mercado de las drogas prohibidas, la trata de personas, etc. El mercado no es, por tanto, ni bueno ni malo, ni distribuidor ni concentrador de ingresos, ni generador de justicia o injusticia. El mercado puede ser cualquiera de esas cosas dependiendo del marco legal que se construya para regular su funcionamiento y de la efectividad en el control estatal del cumplimiento de dichas normas regulatorias²⁶.

V.2. El debate durante la década de los noventa

Como acabo de señalar, veinte años atrás era frecuente oír a políticos y académicos preguntándose si se necesita *más* mercado o *más* Estado e, incluso, si lo que se necesitaba no era *más* sino un *mejor* Estado o un *mejor* mercado. De hecho este es el principal dilema que, en términos de políticas públicas y de autonomía del mercado, se viene planteando desde fines de los años ochenta, tras la crisis de la deuda externa en la primera mitad de esa década y los procesos hiperinflacionarios al final de la misma, y desde la puesta en práctica de políticas basadas en los postulados del consenso de Washington en los primeros años de los noventa, en el marco de un apogeo y hegemonía del liberalismo político y económico y del papel que este le asigna tanto al Estado como al mercado. Recientemente el debate sobre el dilema entre el Estado

24. Herman Heller. Obra citada (página 238 y 239).

25. Rodríguez Braun. *Estado contra mercado* (página 18). Taurus. 2000

26. Es en base a la ciudadanía civil, que integra el concepto de ciudadanía, que los ciudadanos tienen derecho a efectuar transacciones comerciales (contratos válidos), con lo cual esta dimensión de la ciudadanía se constituye en el sustento social de la existencia del mercado.

y el mercado ha cobrado nuevos bríos tras la crisis económica y financiera que afecta principalmente a los países desarrollados desde el año 2007 hasta ahora.

Quienes plantean que se requiere o más Estado o un mejor Estado apelan al interés general -apartándose de la lógica individualista típica del liberalismo puro²⁷-, en el entendido de que el mercado, sin la intervención reguladora del Estado, no responde al interés de la ciudadanía en su conjunto. Esto es debido a que “los fallos de mercado” hacen que este acabe generando distorsiones y desequilibrios como los señalados en los capítulos anteriores, que favorecen a determinados estratos productivos, profundizando la heterogeneidad estructural, y que, en última instancia, da lugar a una muy desigual distribución del ingreso nacional y, por lo tanto, a una mayor desigualdad social.

Por el contrario, quienes defienden una mayor libertad y autonomía del mercado, reduciendo al máximo la intervención del Estado, sostienen que los desequilibrios económicos y sociales (alta heterogeneidad productiva, baja productividad, pérdida de competitividad, concentración del ingreso, etc.) no los provoca el mercado sino un Estado sobredimensionado, ineficiente y costoso que traslada esos sobrecostos a empresas y personas que no están en capacidad de asumirlos.

Por tanto cabe examinar si, en primer lugar, este dilema está justificado, es decir si más o mejor Estado implica menos mercado o si, por el contrario, lo uno no excluye lo otro. En segundo lugar, y en caso de que sí exista realmente dicho dilema, cuál debería ser una propuesta que garantice aumentos de productividad en todos los sectores, mejoras de competitividad, progresiva superación de la heterogeneidad estructural, mayor equidad y menor desigualdad social, etc. Es decir, una propuesta que posibilite superar los desequilibrios estructurales ya mencionados, incluido el desequilibrio político. De no resultar justificado el dilema Estado-mercado, entonces cabe preguntarse en qué términos debería plantearse la relación entre uno y otro y si no hay otros elementos que deberían formar parte de la ecuación.

Tras la denominada década perdida de los años ochenta (crisis de la deuda externa primero y explosiones hiperinflacionarias después), en muchos países, incluidos los latinoamericanos, el Estado fue progresivamente copado por intereses privados, mayormente empresas tanto nacionales como transnacionales. Éstas llevaron a la aplicación de políticas públicas que, lejos de favorecer la reducción de la heterogeneidad de la estructura productiva, aumentar la productividad general y la de los sectores más rezagados y generar ganancias de eficiencia y competitividad, lo que hicieron fue agudizar la heterogeneidad estructural y promover el rentismo, la especulación y la corrupción. Argentina y Perú son un buen ejemplo de este proceso en los años noventa.

Como ha señalado Enrique Iglesias²⁸, este copamiento del Estado por intereses privados y corporativos fue posible en parte, en muchos países, por “*el agotamiento del modelo heterodoxo impulsado por la Cepal..... Lo cierto es que la crisis sufrida en*

27. Ver David Harvey. *El nuevo imperialismo*, 2004; y Jürgen Habermas y John Rawles: *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona. Ed. Paidós; 1998.

28. Enrique Iglesias. *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. Revista de la CEPAL n° 90. Diciembre 2006.

la década de 1980, que tuvo su máxima expresión en la crisis de la deuda, aceleró los procesos inflacionarios, acentuó la pérdida de competitividad de la economía y aumentó las distancias sociales. En el plano institucional, se destruyeron los bancos centrales, los ministerios de planificación y las instituciones financieras y de fomento. Pero igualmente grave, o aun peor, fue que en la formulación de la política de desarrollo se perdieron las perspectivas de largo plazo”.

Además de lo señalado por Enrique Iglesias, deberíamos considerar otras causas adicionales, como la extrema flexibilidad laboral que precarizó el mercado de trabajo en beneficio de las medianas y grandes empresas, la debilidad orgánica y la corrupción de muchos partidos políticos tradicionales y de importantes organizaciones empresariales y sindicales, la exacerbación de un corporativismo extremo en el funcionariado público que fue utilizado como la excusa para la progresiva privatización del Estado, el insuficiente compromiso gubernamental en materia de derechos humanos, entre otras.

En este marco de un “nuevo” Estado minimalista, prescindente y progresivamente (y parcialmente) privatizado, la política pública en relación a la economía se centró en la reducción del tamaño de la Administración Pública mediante el retiro incentivado de funcionarios públicos; la privatización de empresas estatales y de infraestructura pública, en especial de comunicación y transporte; la apertura bastante indiscriminada de los mercados tanto de bienes como de capitales; la desaparición de la banca de desarrollo y de los institutos o ministerios de planificación, el debilitamiento de los mecanismos y sistemas de regulación destinados a evitar el surgimiento de *cárteles*, monopolios u oligopolios; el abandono de las políticas sectoriales; la aplicación de sistemas tributarios basados en impuestos genéricos (IVA, combustibles, etc.) más que en la renta de las personas físicas y en las ganancias de las empresas,

Con este tipo de política económica e institucional, hay que reconocerlo, en algunos de los países grandes de América Latina se redujo la pobreza total debido a la mayor creación de empleo consecuencia del crecimiento de la economía mundial (en especial de la economía china), al leve crecimiento de los salarios reales y a un gasto social más eficiente. Pero la acción de un mercado escasamente controlado no solo no corrigió los propios «fallos de mercado» sino que estos se agudizaron con la aparición de nuevos monopolios u oligopolios, mayor heterogeneidad productiva, empobrecimiento de la clase media, mayor informalidad ocupacional y mayor desigualdad en la distribución del ingreso nacional.

Los efectos negativos de un sistema controlado por el mercado con una escasa presencia promotora, reguladora y productora de bienes públicos por parte del Estado, se manifestaron primero con la crisis del sudeste asiático en el año 1997, la rusa un año después y la de Argentina en 2001. Todo ello puso en cuestión la hegemonía del mercado como sistema eficiente de asignación de recursos y al Consenso de Washington como sustento ideológico de la política económica y social de los años noventa, más allá de que el propio Williamson, uno de los principales ideólogos del *Consenso*,

haya señalado reiteradamente que la políticas aplicadas en los noventa no se basaron realmente en el Consenso de Washington y que este nunca llegó a aplicarse en su real orientación y dimensión.

En Uruguay el debate sobre la relación entre el Estado y el mercado fue diferente al de otros muchos países de la región. El Estado uruguayo no solo no se redujo en tamaño y funciones y no se “privatizó”, sino que más bien aumentó paulatinamente de tamaño y consolidó sus funciones y nivel de intervención en la economía y el mercado al rechazar la población, mediante referéndum, la privatización de importantes empresas y servicios públicos que continuaban siendo monopolio estatal. Por otra parte, la política de regulación estatal del funcionamiento de los mercados no solo se mantuvo sino que incluso se amplió, al hacerse más decisiva la intervención estatal en la fijación de salarios, por mandato de una ley de fines de la década del 2000. Si algún cambio hubo en el accionar entre el mercado y el Estado uruguayo en las últimas décadas fue una mayor corporativización en instituciones estratégicas de generación y distribución de servicios públicos, en especial de educación, salud y servicios municipales. Esta evolución hizo que en Uruguay el debate sobre la relación entre el Estado y el mercado no haya tenido ni las mismas características ni los mismos elementos que en otros países de la región, sino que más bien se concentró en discutir si el Estado es caro porque la relación costo-beneficio de los bienes públicos que genera y distribuye no es buena, o si, por el contrario, es un Estado en el que esa relación es positiva. Quienes critican el alto costo del Estado sostienen que ello se debe al alto grado de corporativismo imperante que induce aumentos sostenidos de burocracia, con el consiguiente aumento de los impuestos para poder financiar esa burocracia, lo que es negado por quienes defienden la necesidad de un Estado grande como sinónimo de un Estado fuerte y regulador.

V.3. El debate en la actualidad

La crisis financiera y económica global que estalló en el año 2007, primero en los Estados Unidos y después en Europa, y que aún no ha remitido totalmente en muchos países, ha desgastado la confianza en la capacidad de autorregulación del mercado, al punto que el entonces presidente francés Nicolás Sarkozy, en un discurso en Toulon el 25 de septiembre de 2008 expresó: *“Una cierta idea de la globalización toca a su término con el fin de un capitalismo financiero que había impuesto su lógica a toda la economía y había contribuido a pervertirla. La idea de la omnipotencia del mercado que no debía ser contradicho por ninguna regla, por ninguna intervención política, era una idea loca. La idea de que los mercados tienen siempre razón era una idea loca”*.

El salvamento que aplicaron los gobiernos en los años 2008 y 2009 para superar la crisis económica y financiera actual, y el ajuste en curso en el caso de los países europeos, unido al fortalecimiento del rol del Estado en países como Argentina, Brasil y México entre otros (además, obviamente, del papel del Estado chino en la conducción

de la economía de ese país) puso nuevamente al Estado en el centro del escenario, al punto que muchos dan por muerto el modelo minimalista y prescindente desarrollado en los años noventa y parte de la década actual.

Sin embargo, la realidad no es tan nítida como podrían dar a entender expresiones como las de Sarkozy. Si bien los gobiernos están aplicando mayores controles a los mercados financieros, y en algunos países se está impulsando una reforma del propio sistema financiero (España, Grecia, Francia, Estados Unidos, Irlanda y Alemania), el plato fuerte de la nueva etapa en materias de políticas públicas ni tiene contenidos sistémicos y estructurales para reducir la heterogeneidad productiva y aumentar la productividad de todos los sectores, ni recupera el rol planificador por parte del Estado, ni impulsa una nueva banca de desarrollo ni la aplicación de políticas sectoriales, entre otras posibles políticas de Estado de largo plazo. Lo que realmente predomina en el actual ajuste europeo es el cortoplacismo, con una preferencia incluso por la reducción del gasto público más que por el aumento de los ingresos fiscales. Las ayudas a los consumidores y a las empresas son escasas (lo que es lógico considerando el exceso de ayudas que originó el alto déficit fiscal actual) y hay escasas reformas estructurales.

Además, no se puede ocultar que en ocasiones como la propiciada por la crisis actual el Estado recupera funciones, poderes y capacidades instrumentales, pero que se aplican en áreas en las que la acción del Estado no siempre es exigible, mientras que sigue ausente en áreas en las que su presencia y su acción sí son indispensables. Se podría decir que en algunos casos se llega a situaciones en las que, simultáneamente, falta y sobra Estado.

¿Significa la reacción de los gobiernos ante la crisis de los países desarrollados que el dilema entre el Estado y el mercado se resolverá mediante la fórmula de *más Estado y menos mercado*? Sería un grave error si así fuese. Posiblemente una de las lecciones que habría que extraer de los errores cometidos durante los años noventa y de los negativos efectos de la crisis económica y financiera actual, es que el dilema entre Estado y mercado es un mal planteamiento. Utilizando las reflexiones de Stiglitz²⁹: *“Evidentemente los gobiernos pueden echar a perder las cosas. Sin duda, el Consenso de Washington representó, en parte, una reacción a los fracasos del Estado al tratar de corregir las fallas del mercado. Pero el péndulo se movió demasiado en la otra dirección, y por demasiado tiempo. Las políticas del Consenso de Washington a menudo presumieron lo peor acerca de la naturaleza y las capacidades de todos los gobiernos, y en su búsqueda de una política de ‘un tamaño para todas las tallas’ renunciaron a tratar de mejorar los gobiernos argumentando que era mejor el descansar simplemente en los mercados por sí solos. El resultado fue un fuerte prejuicio en contra de basar sus consejos de políticas en un análisis de qué intervenciones son apropiadas en qué contextos, o construir las instituciones o la capacidad de los Estados para intervenir de manera efectiva. Lo que está en cuestión*

29. Stiglitz. *Is There a Post-Washington Consensus?*. En *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*. Oxford. New York University Press, 2008.

es no solamente el tamaño del gobierno sino su papel –qué actividades le corresponden- y el equilibrio entre el gobierno y el mercado”.

Uruguay no ha sufrido los efectos de esta crisis económica en los países desarrollados y el debate no se ha trasladado al país, por lo que la discusión sobre la relación entre el Estado y el mercado se sigue moviendo en las líneas clásicas del debate acerca de si el Estado uruguayo es, desde el punto de vista de la calidad y extensión de los bienes públicos que genera y distribuye, un Estado caro o barato, eficiente o ineficiente. En consecuencia, el debate político acerca del Estado se centra en discutir si se debe reducir o no el número de funcionarios, si se deben bajar o no los impuestos y sobre cómo se puede mejorar la gestión pública³⁰.

En suma, no parece que la actual ocupación del centro del escenario por parte de los Estados de los países desarrollados (mejor, de los gobiernos) para hacer frente a la crisis implique ni una nueva concepción del papel del Estado ni una recuperación de su función orientadora y planificadora de largo plazo para regular el mercado y mejorar su funcionamiento. Tampoco se observa que esto esté sucediendo en América Latina, y en Uruguay en particular, aún sin necesidad de ajustar sus economías debido al limitado impacto en la región de la actual crisis económica y financiera.

Otro enfoque sobre el estado ultra liberal y sus limitaciones es el que propone la *nueva izquierda* neomarxista. Lo que esta corriente de pensamiento denomina como la actual “reestructuración capitalista”, generada al amparo de un nuevo orden mundial, es, señala, lo que obliga a provocar una disminución de la acción política estatal y genera la crisis del estado social. El porqué de esta “obligación” de “minimizar” la acción estatal lo podemos encontrar de manera bastante precisa en David Harvey: *“Uno de los objetivos de la nueva flexibilidad –se refiere a la nueva y mayor flexibilidad del capital tanto a nivel geográfico como a nivel de mercado y tecnológico– era encontrar nuevos campos para la acumulación de capital. Uno de los mayores impedimentos para esta acumulación era el hecho de que el capital no se podía introducir en la salud, en la educación, en la vivienda pública, así que parte del programa de flexibilización era convertir todo esto en una nueva mercancía para que el capital privado pudiera gestionarla (...) Como la privatización abre nuevas oportunidades para la acumulación, los capitalistas pueden decir que tenemos una economía muy dinámica, pero el precio que hay que pagar por ello es que la gente pierde sus derechos en todos los dominios que se privatizan. Por esa razón yo le llamo a esto acumulación por desposesión”*³¹.

Sin embargo, sí hay un debate en círculos universitarios y en sectores más ideológicos de izquierda acerca de la función del Estado y de la relación entre este y el mercado y la sociedad. Se trata de un debate circunscrito a círculos bastante reducidos y muy en la línea del análisis neomarxista al que me acabo de referir. En mi opinión, este debate no encara los aspectos centrales de la relación con la sociedad. ¿Cómo se reconocen desde el mercado los derechos de los ciudadanos en el legítimo ejercicio de su ciudada-

30. Ello no quiere decir que el debate sobre la relación entre Estado y mercado no se esté produciendo en el ámbito universitario y en algunos sectores políticos de izquierda.

31. D. Harvey. Entrevista publicada en la revista *Tempos Novos*, España, 2004.

nía? ¿Cómo regula el Estado el adecuado resguardo de esos derechos por parte del mercado? ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía tiene el Estado sobre sus actos jurídicos y administrativos? ¿Hay sanciones sociales, políticas y jurídicas, más allá de la sanción política que los ciudadanos pueden aplicar en el acto electoral? Es cierto que se debate sobre la necesidad de un “Estado al servicio del pueblo, de la gente”, pero más allá de las formulaciones teóricas, dicho debate no incorpora los asuntos propios de la cotidianidad de la relación del Estado uruguayo con la sociedad oriental.

Finalmente, ya mencioné el enfoque que propone la Cepal en lo que a la relación entre el Estado y el mercado se refiere. Básicamente, la Cepal señala la necesidad de construir una nueva relación entre el Estado y la sociedad, más que entre el Estado y el mercado. *“Hoy día, tanto en el ámbito nacional como regional, enfrentamos el incierto surgimiento de una nueva ‘polis’, vale decir, de un proceso de reconstrucción de la relación entre el Estado y la sociedad. (...) En esta inflexión del desarrollo, se requiere que las sociedades restituyan la centralidad de los siguientes tres valores esenciales. En primer lugar, el interés general y la provisión de bienes públicos. En segundo lugar, el valor de la visión estratégica concertada (...) capaz de proveer una gestión estratégica con una mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias orientadas al desarrollo nacional. (...) En tercer lugar, y para privilegiar los anteriores, el valor de la política. El modelo centrado en el mercado autoregulado ha puesto un énfasis desmedido en la figura del consumidor, en desmedro de la figura del ciudadano, así como un énfasis excesivo en la neutralidad política de los criterios técnicos. (...) En una sociedad democrática los ciudadanos tienen los mismos derechos y deberes y el voto no depende de la capacidad de consumo. La democracia, en último término, consiste en la decisión que toman los ciudadanos respecto de cuáles son los bienes públicos que deben garantizarse a toda la población y en qué medida han de entregarse. Esta voluntad ciudadana se expresa mediante las instituciones democráticas y debe ser forjada y preservada como bien común por las entidades del Estado”*³².

6. ¿Qué piensa y qué quiere la gente?

¿Qué piensa y qué quiere la gente, la ciudadanía, sobre estos asuntos? ¿Le interesan? ¿Le preocupan? ¿Le resultan indiferentes?

La mayoría de las encuestas de opinión en las que se inquiriere sobre cómo ve la gente la relación entre el Estado y el mercado muestra que es muy alta la proporción de personas que, opinando que la economía de mercado es lo mejor para el país y que *la empresa privada es indispensable para el desarrollo nacional*, también opina que la responsabilidad de conducción que le corresponde al gobierno es insustituible por el mercado.

Además, cuando se pregunta si consideran que el Estado debe resolver los proble-

32. CEPAL. *La hora de la igualdad. Brechas para cerrar, caminos para abrir*. Brasília, junio 2010 (página 233).

mas de la sociedad porque tiene recursos para hacerlo o si, por el contrario, piensan que el mercado resolverá los problemas de nuestra sociedad porque distribuye los recursos de manera más eficiente, la respuesta promedio en el conjunto de los encuestados de Latinoamérica es de 4,4, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa “el Estado debe resolver los problemas” y 10 “el mercado debe resolver los problemas”³³.

En Uruguay, el 55% de las personas encuestadas por *Latinobarómetro* considera que la economía de mercado es el mejor sistema (el 59% en el promedio de América Latina). Ese porcentaje en Uruguay fue solo de 44% en 1998, de 38% en el año 2000 y de 35% en 2002, una progresiva reducción probablemente inducida por las crisis económica de los años 2001 y 2002. Sin embargo, el apoyo a la economía de mercado como el mejor sistema económico se incrementa a partir de la llegada de la izquierda al gobierno: 49% en 2007 y 55% en 2009.

En cuanto a si es el mercado o es el Estado uruguayo el que tiene la responsabilidad de resolver los problemas, la encuesta de *Latinobarómetro*³⁴ arroja una cifra igual a la del promedio de América Latina: 4,4. Es decir, la gente piensa que tanto el Estado como el mercado son necesarios, si bien le asigna mayores responsabilidades (y obligaciones) al Estado. Parece estar claro que la gente, los ciudadanos, desean un Estado mejor en el desempeño de las responsabilidades de conducción que le atribuyen pero sin que ello signifique un rechazo a la economía de mercado y a la importancia de la actividad privada. Además, la mayoría considera que debe haber una relación sinérgica entre Estado y mercado.

¿Sinergia para qué? ¿No será pertinente preguntarse si no habría que modificar los términos del dilema sobre el que giró el debate de estos últimos veinte años para preguntarse cómo lograr una mejor relación entre el Estado y el mercado para que, actuando complementaria y sinérgicamente, puedan generar más sociedad, más ciudadanía, más libertad, más derechos respetados, más justicia imparcialmente impartida, más satisfacción y seguridad laboral, más solidaridad sistémica, más necesidades básicas satisfechas, más protección social, más oportunidades ofrecidas, más igualdad lograda? Es decir, ¿no será pertinente preguntarse sobre cómo lograr más ciudadanía civil, política y social?

Sin embargo, y en la línea de la crítica de Carlos Franco acerca del modo de pensar la democracia a la que me referí en páginas anteriores, la generación de más sociedad obliga a una lectura de cuáles son los valores culturales, los modos de producción autóctonos, los tipos de organización social, la visión de estado que tienen los ciudadanos (y no solo los que integran algún sector social o las organizaciones que se atribuyen “la representación” del pueblo o del conjunto de los trabajadores o de los productores del país), de modo de lograr una construcción de más sociedad que integre a todos y no solo a aquellos que tienen mayor poder en la pugna distributiva, como ha venido sucediendo hasta ahora.

33. Informe de *Latinobarómetro* 2009 (página 89).

34. *Ibidem*.

Se trata, en última instancia, de preguntarse cómo lograr que el Estado y el mercado cooperen a crear más sociedad y, por ello, a interrogarse, como lo ha hecho G. O'Donnell entre otros, acerca de cómo construir un estado *de y para* la democracia, lo que implica plantear no sólo qué tipo de Estado se requiere, sino también para quiénes y para qué debe ser ese Estado.

Como muy acertadamente señala O'Donnell, el Estado debe *"intentar constituirse en un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o un Estado-para-el-pueblo o un Estado-para-la-ciudadanía. Con estas afirmaciones, repetidas innumerables veces, desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un "nosotros" que apunta a crear una identidad colectiva que, según se suele postular, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales. La medida en que estas invocaciones suelen ser aceptadas como válidas marca otra dimensión del Estado, la de su credibilidad como auténtico representante y factor del bien público"*³⁵.

Sin embargo, como señala un reciente informe de la CEPAL³⁶, *"el Estado, al igual que otras instituciones, como el mercado y la familia, no es neutro y refleja la configuración de cada sociedad. Dicho de otra manera, el Estado refleja las relaciones de poder y la capacidad de incidencia de distintos grupos sociales y corporativos representados en sus instituciones"*. De ahí que una de las responsabilidades que debe ser prioritaria en la acción del Estado es, como ya señalé, promover espacios de diálogo político y social que permitan equilibrar la diferente capacidad de incidencia de los distintos grupos sociales.

Es a través de ese diálogo que se podrá arribar a un contrato social renovado que sustente un nuevo enfoque sobre los objetivos, responsabilidades y campos de acción del Estado. Años atrás señalé a este respecto que *"no habrá un Estado al servicio de todos los ciudadanos, que respete la existencia de una sociedad pluralista..... si no se establece un nuevo contrato social. Y no habrá un nuevo contrato y, por tanto, un nuevo Estado para más sociedad, si no es fruto del diálogo social"*³⁷; diálogo en el que deben intervenir las organizaciones políticas y sociales del país, incluidas las organizaciones que representen intereses de los diferentes estratos de la heterogénea estructura productiva.

Esto exige un gran esfuerzo para garantizar la existencia y fortalecer el funcionamiento de los partidos institucionalizados de carácter ideológico-programático, en el entendido de que ellos son el mecanismo que permite funcionar a la democracia representativa y al estado moderno. De no ser así, el futuro de la democracia y del Estado estaría en manos de corporaciones de toda índole.

La Cepal, en el ya mencionado informe de 2010, reflexiona sobre este proceso de reconstrucción de la relación entre el Estado y la sociedad y más concretamente sobre

35. Guillermo O'Donnell. *Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

36. CEPAL. *¿Qué Estado para qué igualdad?* (página 14). Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, junio 2010.

37. Daniel Martínez y ML Vega. *La globalización gobernada. Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*. Editorial Tecnos. Madrid, 2001.

la necesidad de que las sociedades “restituyan la centralidad de tres valores esenciales”: 1) el interés general y la provisión de bienes públicos; 2) el valor de la visión estratégica concertada (lo que incluye recuperar la importancia de la planificación del desarrollo) y 3) el valor de la política, recuperando la figura del ciudadano, que había quedado menoscabada por el excesivo énfasis en la figura del consumidor³⁸. Para lograr que estos tres valores recuperen su esencialidad en la acción del Estado, la Cepal reclama “la necesidad de construir pactos sociales para avanzar en la nueva ecuación entre Estado, sociedad y mercado..... Sin la legitimidad y solidez política que ofrecen los acuerdos entre los diversos actores, las reformas propuestas corren el riesgo de quedar confinadas en el cajón sellado del voluntarismo y las buenas intenciones”³⁹.

Se puede observar que lo señalado por la Cepal va en la misma línea de lo que yo vengo sosteniendo en estas páginas. Sin embargo, en mi opinión, un replanteamiento de la concepción del Estado -esto es, de cuáles debieran ser los objetivos, las funciones y la acción del Estado-, requiere de un gran pacto no solo social sino también político (el contrato social renovado) que, aunque incluye un pacto fiscal, va mucho más allá de este, pues debe incorporar nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad (los nuevos espacios de diálogo y participación social), una revalorización del papel de la justicia, una descentralización de la acción de la administración pública para ayudar al desarrollo local en pos de una mayor cohesión territorial, mecanismos de *accountability* vertical y horizontal, etc.

¿Cómo promover el diálogo político y social que conduzca a un contrato social renovado para mejorar el servicio a la sociedad que deberían prestar tanto el Estado como el mercado? Obviamente se requiere como condición *sine qua non* la voluntad política de las partes que intervienen en el proceso de diálogo y concertación que lleve a un contrato social renovado. Se trata principalmente, de organizaciones políticas y sociales tales como organizaciones religiosas, sindicatos, gremios empresariales, organizaciones no gubernamentales, comunicadores sociales, organizaciones de consumidores, organizaciones campesinas e indígenas, Universidades, etc.

7. Conclusiones

Lo hasta aquí señalado muestra que la finalidad última del Estado debería ser promover más ciudadanía o, lo que es lo mismo, más igualdad, más libertad, más derechos, más oportunidades para todos; es decir, más sociedad.

Para ello, el Estado, además de sus responsabilidades clásicas en materia de seguridad, administración de justicia, defensa nacional y representación y relación con otros Estados, deberá también, y muy especialmente, diseñar y ejecutar políticas públicas de largo plazo que hagan posible superar los desequilibrios estructurales que

38. Cepal. *La hora de la igualdad. Brechas para cerrar, caminos para abrir* (página 233). Brasilia, junio 2010.

39. *Ibidem*, página 255.

impiden la construcción de más sociedad. Desequilibrios en el ámbito político, especialmente en la actualidad cuando la región experimenta el impacto del neopopulismo, en el ámbito económico, en materia de heterogeneidad productiva y de la ahora escasamente diversificada matriz productiva; en el ámbito social, en especial la desigualdad y la exclusión; en el ámbito territorial y en el medioambiental. Para aplicar estas políticas de largo plazo será necesario establecer una nueva y sinérgica relación entre el Estado y el mercado y un nuevo “contrato” y articulación con la sociedad.

La relación del Estado con el mercado debiera basarse en una planificación estratégica de largo plazo por parte del Estado que cuente con el apoyo de los actores económicos y que les otorgue a estos la seguridad jurídica que requieren para invertir y producir. Todo ello, obviamente, en un marco de especial atención a los sectores económicos y empresas rezagadas, con baja productividad, y con reglas que favorezcan la leal competencia entre las empresas y el desarrollo del potencial productivo de los trabajadores, para lo que se requiere una política macroeconómica –fiscal, monetaria, financiera, cambiaria- y una política sociolaboral que coloque al empleo y al ingreso de la gente en el centro de sus objetivos. Es obvio que el diseño de esta política macroeconómica no podrá ser indiferente al contexto internacional, tanto en el plano económico como en el comercial y en el financiero.

La relación entre Estado y mercado solo adquiere pleno sentido si está al servicio de más democracia republicana, más ciudadanía, más sociedad. Para ello se requiere un nuevo contrato social entre el Estado y los diversos sectores de la sociedad.

El nuevo contrato y la nueva articulación con la sociedad van más allá de un pacto fiscal. Se trata, especialmente de escuchar a la gente, de incorporar sus necesidades en los objetivos de la planificación pública de corto, mediano y largo plazo, de “descorporativizar” la acción pública, de incorporar a todas las organizaciones sociales y políticas en la negociación de políticas de estado de largo plazo, etc. Pero no como una práctica esporádica u ocasional, sino como una acción permanente.

La existencia y el fortalecimiento de los partidos ideológicos y programáticos debe ir de la mano de medidas jurídicas que “vacunen” a los países, y en este caso particular al Uruguay, del riesgo de contraer la enfermedad del populismo. Aquí se han mencionado dos: el blindaje constitucional para evitar la reelección indefinida y las lecturas e interpretaciones interesadas de la Constitución, y la mayor exigencia de mayorías parlamentarias especiales para aprobar determinado tipo de leyes.

Finalmente, todo lo anterior supone promover una cultura política que haga del diálogo político y social el mecanismo para gestionar intereses sociales diferentes y diversos, y que desplace la cultura de confrontación en la que los más poderosos son siempre los ganadores. Es decir, supone promover una cultura que conciba que el Estado debe ser para la democracia, la ciudadanía, el desarrollo y la igualdad.-

El Proyecto Uruguay+25
contó con el apoyo de:



OIM Organización Internacional para las Migraciones